

ПРОБЛЕМЫ НАЛАЖИВАНИЯ ДИАЛОГА РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА В НЕСТАБИЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ СРЕДЕ

Ж. А. Шаповал,

кандидат социологических наук,

доцент кафедры социальных технологий, НИУ «БелГУ»

Проблема взаимодействия власти и общества в России актуализировалась по ряду обстоятельств. С одной стороны, речь идет об угрозе безопасности и сохранению суверенитета страны, связанной с волной цветных революций, прокатившихся по миру, желанием западных стран сменить действующий в России политический режим. В этих условиях для органов государственной власти становится крайне важной массовая поддержка граждан, их консолидация на основе согласия с политикой государства, чего невозможно достичь без активной социально-политической коммуникации. С другой стороны, на фоне неблагоприятной мировой экономической конъюнктуры, продолжающегося экономического кризиса, заметно снизился уровень жизни, материального благосостояния граждан; сохраняется чрезмерная дифференциация доходов, порожденная несправедливой системой распределения общественных благ. Как отмечают исследователи, «эти проблемы вызывают чувство социального недовольства и сказываются на восприятии социальной реальности – на оценках политической и экономической обстановки, одобрении деятельности федеральных и региональных органов власти, настроениях и самоощущениях граждан» [1]. Сложившаяся ситуация обуславливает необходимость ведения прямого и честного диалога с обществом, привлечения граждан к процессу принятия решений, чтобы они не чувствовали себя лишенными возможности участвовать в разрешении личных и общественных проблем.

Перечисленные обстоятельства не снижают стратегической важности развития демократических институтов в нашей стране. Таким образом, необходимость институционализации демократических принципов, существенный рост числа акторов политического процесса, представляющих интересы различных социальных групп, острота и противоречивость внешних и внутренних вызовов, стоящих перед страной, выдвигают на первый план необходимость дальнейшего упорядочивания взаимодействия и гармонизации отношений между государственными и общественными институтами.

Постоянный диалог власти и общества приобретает значение базовой ценности современного государства, становится системообразующим и регулирующим фактором социально-политической реальности. Подобный диалог способен выявить еще на ранних стадиях наличие актуальных социальных проблем и противоречий, предотвратить их разрастание, снять симптомы общественного недовольства и разработать решения, в наивысшей степени удовлетворяющие всех субъектов социальных отношений.

В целом, системное взаимодействие институтов власти и представителей гражданского общества является детерминирующим фактором эффективности системы государственного и муниципального управления, выступает необходимым условием устойчивого социально-экономического развития российского государства в долгосрочной перспективе.

Особенно важным такое взаимодействие становится в нестабильной социальной среде – ситуации турбулентного неравновесного хаоса, в котором, по определению И. Пригожина и И. Стенгерс, «число макроскопических пространственных и временных масштабов столь велико, что поведение системы кажется хаотическим» [2]. При этом многие исследователи совершенно справедливо полагают, что «хаос – это перманентное состояние российской действительности, которое постоянно в ней воспроизводится» [3]. Наиболее значимыми предпосылками хаотизации социальной реальности, по оценке ученых, выступают: экономический кризис, ведущий к росту некалькулируемых рисков в хозяйственной деятельности; дестабилизация социальной структуры, проявляющаяся на

микроуровне в самоорганизации сетевых сообществ в виртуальной среде; ревизия представлений о сущности человека, связанная с распространением концепции трансгуманизма, способствующая формированию в массовом сознании когнитивного диссонанса на фоне ценностно-нормативного кризиса [4].

Ситуация «турбулентности» продуцирует разрывы в социальной коммуникации, способствует атомизации общества. Как справедливо отмечает Д.В. Полянский, «по сути, мы имеем дело с тотальной маргинализацией социума, современный человек оказывается ни к чему всерьез не привязан, он везде временно. У него почти не осталось «своих», и он сам всюду «чужой». Он гордо культивирует свою индивидуальность, самодостаточность и независимость и одновременно мучительно страдает от ценностно-смысловой дезориентации, релятивизма и одиночества» [5]. Вместе с тем, люди имеют возможность осуществлять и поддерживать невиданное множество социальных контактов, используя разнообразные технические и программные средства массовой и межличностной коммуникации. Таким образом, возникла парадоксальная ситуация – информационно-коммуникационные технологии окончательно «разрывают» коммуникацию в современном социуме и в то же время открывают новые возможности для компенсации этого разрыва.

Ситуация «турбулентного хаоса» продуцирует разрывы не только в межличностной, но и в политической коммуникации. Типичными зонами таких разрывов вступают ситуации, когда органы власти не понимают ожиданий своей «целевой аудитории» и не стремятся им соответствовать, либо совершают неправильные действия, которые только ухудшают ситуацию, или предпринимают правильные шаги, однако «забывают» или не считают нужным информировать об этом население. Кроме того, следует констатировать «несоответствие скорости и масштабов освоения интернет-технологий гражданами, с одной стороны, и органами власти – с другой», в результате чего образуется еще один коммуникационный разрыв [6].

Не трудно предположить, насколько опасны могут быть последствия подобных разрывов. Они препятствуют построению диалога между властью и обществом, тормозят вовлечение населения в обсуждение социально-значимых решений. Игнорирование их влияния создает предпосылки для отторжения граждан от власти, формирует почву для реализации сценариев «оранжевых» революций. Только научившись преодолевать такие коммуникационные разрывы, государство сможет избежать многочисленных рисков и угроз, порожденных нестабильной социальной средой. В этой связи возникает необходимость построения и реализации продуманной коммуникационной стратегии в ходе диалога органов власти и общества, и прежде всего на региональном и местном уровне. Различные диалоговые площадки способны позитивно повлиять на уровень социальной напряженности в регионе, снизить протестные настроения и не позволить им перерасти в открытый конфликт.

Безусловно, следует признать, что за последние годы в России были сформированы довольно благоприятные условия для усиления государственно-общественного диалога: возникло большое количество гражданских структур, на всех уровнях управления реализуются проекты «открытого правительства», направленные на взаимодействие чиновников с обществом; практически во всех регионах и муниципалитетах созданы общественные палаты и советы, сложились определенные каналы взаимосвязи власти и населения. Коммуникативный потенциал всё больше рассматривается в качестве важнейшего ресурса реализации государственной политики, а установка на открытость и взаимодействие с общественностью превратилась в устойчивую тенденцию, модный тренд в системе государственного и муниципального управления. Однако всё же, вполне можно согласиться с тем, что в современной России диалог государства и гражданского общества «вступил в начальную фазу институционализации, которая, имея несколько последовательных этапов и подэтапов, однако, пока далеко еще не завершена» [7].

В числе основных причин существующего неблагоприятного положения дел в сфере коммуникаций власти и общества следует отметить несколько важных обстоятельств.

Во-первых, это высокий уровень их взаимного недоверия, подпитываемого как реальными прецедентами своекорыстия и некомпетентности чиновников, так и сформировавшимися массовыми стереотипами в отношении власти – как группы лиц, стремящихся исключительно к собственному благополучию, и в отношении общества – как атомизированной, пассивной и некомпетентной массы.

Многочисленные социологические исследования последних лет подтверждают низкий уровень институционального доверия в стране. Граждане по-прежнему не доверяют органам власти, и в особенности региональным и местным. По данным опроса, проведенного сотрудниками НИУ «БелГУ» в Белгородской области в 2015 году, в рейтинге доверия региональным органам власти и управления, как и в прошлые годы, лидирует губернатор, доверяют которому 48,4% (хотя этот показатель существенно снизился по сравнению с прошлыми периодами, в 2014 г. ему доверяли 68,3% респондентов). Правительству области доверяют 31,7% опрошенных, областной Думе – 29,6%, главам местного самоуправления городского округа (муниципального района) – 31,7%, главам поселений – 35,6%, депутатам муниципальных советов – 31,1%, членам земских собраний – 19,9%. При этом, как показало исследование, за исключением губернатора, доли граждан, доверяющих и не доверяющих перечисленным институтам, приблизительно равны. Таким образом, большая часть региональных и муниципальных властных структур балансирует между легитимностью и нелегитимностью. Но даже институт губернатора испытывает существенные проблемы с доверием.

Всероссийские исследования демонстрируют еще более печальную картину. Анализ результатов опроса, проведенного Левада-центром в сентябре 2016 года, показал, что органы власти субъектов РФ и органы местного самоуправления «вполне заслуживают доверия» только по оценке 23% и 22% опрошенных соответственно. При этом по сравнению с 2015 годом уровень доверия этим институтам существенно снизился [8].

Более того, среди опрошенных в целом преобладают негативные характеристики власти: «криминальной и коррумпированной» ее называют 31%, «бюрократичной» – 26%, «далекой от народа, чужой» – 23%, «паразитической» – 11%, «недальновидной» – 9%. Доля респондентов, выбирающих в основном позитивные характеристики власти, оказалась существенно меньше. Представление граждан о том, насколько органы власти отражают волю людей, в последние годы фактически не изменяется. Так, 58% опрошенных заявили, что «люди, которых мы выбираем в органы власти, быстро забывают о наших заботах, не учитывают в своей работе интересы народа», 27% уверены, что руководство – это особая группа людей, элита, которая живет только своими интересами. И всего лишь 10% считают, что «органы власти народные, у них те же интересы, что у нас с вами» [9].

Чиновники, со своей стороны, с большим недоверием относятся к представителям общественности, гражданским активистам. Так, в описаниях членов общественных организаций, участвовавших в фокус-группах в рамках проекта ФОМ «Ресурс добровольческого движения авангардных групп для российской модернизации», чиновники предстают не столько ленивыми недоумками, сколько реальной сплоченной группой, сильной и враждебно настроенной по отношению к гражданину. Встречаются упоминания случаев противодействия властей процессам самоорганизации граждан и в тех ситуациях, когда инициативные группы или общественные организации берут на себя решение серьезных социальных проблем территории, помогая властям. Объяснение такому парадоксальному феномену видится в том, что активисты делают работу представителей госструктур более эффективно, и тем самым становятся их прямыми или косвенными конкурентами. Идеальный случай для чиновников – если бы общественники делали нужную работу под контролем госструктур и сами при этом оставались в тени [10].

Во-вторых, сохраняется ситуация информационной закрытости и непрозрачности деятельности значительной части органов власти, очевидно стремление чиновников к недопущению полноценного гражданского контроля.

Согласно данным социологического исследования «Оценка эффективности реализации Стратегии «Формирование регионального солидарного общества на 2011-2025 гг.», проведенного в Белгородской области в 2015 году, более всего жители региона удовлетворены информационной открытостью губернатора (39,1% удовлетворенных и 26,4% не удовлетворенных). Удовлетворенность открытостью других властных институтов оказалась заметно меньшей – информацией о деятельности правительства области удовлетворены всего 27.50%, Белгородской областной Думы – 27.00%, органов местного самоуправления городского округа (района) – 31.90%, органов местного самоуправления поселения – 32.20%. Таким образом, удовлетворенность жителей области информационной открытостью власти в регионе еще ниже, чем удовлетворенность ее общей деятельностью. Конечно, не исключено, что это связано с недостаточной компетентностью респондентов в этой специализированной сфере, однако может быть и следствием объективно неблагоприятной ситуации с информационным освещением работы региональных и муниципальных органов управления.

Излишняя закрытость деятельности властных структур выступает одной из фундаментальных проблем в организации общественного контроля. С одной стороны, действует Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», согласно которому у каждого гражданина есть право получить практически любую информацию о деятельности соответствующего органа. С другой стороны, по разным причинам у государственных и муниципальных служащих остаются возможности по сокрытию от общественности своих действий и решений. Более того, по оценке гражданских активистов, принимавших участие в фокус-группах в рамках приведённого выше всероссийского исследования ФОМ, конфликты с представителями властей возникают и приобретают особо жесткий характер чаще всего либо тогда, когда добровольцы прямо включаются в процесс общественного контроля (в частности, контроля выборов), либо тогда, когда активисты, занимаясь своей общественной работой, начинают «попутно» выявлять случаи чиновничьего произвола, злоупотреблений или крайней неэффективности их деятельности [10].

В-третьих, наблюдается нежелание и недостаточная компетентность большинства представителей регионального сообщества в организации публичного диалога по актуальным для его развития вопросам.

В частности, эмпирические исследования фиксируют сравнительно невысокий уровень гражданской и политической активности населения. По результатам массового опроса, проведенного Институтом социологии РАН в 2014 году [11], наиболее распространенные формы такой активности не предполагают системности и постоянства – голосование на выборах (41%), обсуждение политических событий с друзьями, коллегами (37%). В свою очередь, те формы политического активизма, которые предполагают системность участия, связь с конкретной организационной структурой, востребованы мало – работа в органах МСУ, участие в работе политических партий, в деятельности правозащитных организаций (от 1 до 3%). Немногим менее половины граждан (43%) предпочитают держаться в стороне от политики и не принимать в ней никакого, даже минимального личного участия. В 2016 году ситуация с политической активностью граждан, по данным опросов Левада-центра, заметно ухудшилась. Доля граждан, определенно не готовых лично участвовать в политике, достигла рекордного уровня в 52%, и еще 28% «скорее не готовы» в ней участвовать [12].

Анализ результатов приведенного выше исследования Института социологии РАН показывает, что невелика и социальная база неполитического гражданского активизма, она составляет примерно 34% населения (в том числе 17% респондентов участвуют в деятельности только одной общественной организации, объединения, 9% – в

деятельности двух, 8% – в деятельности трех и более организаций). Подавляющее же большинство опрошенных (66%) участия в деятельности общественных институтов не принимают.

Основным демотивирующим фактором, сдерживающим активизм, выступает уверенность респондентов в том, что их личное участие ничего не изменит (26%). Довольно распространенной является также точка зрения, что политикой должны заниматься профессионалы, а решением социальных проблем – государство (17%). Важное место среди мотивов гражданского «неучастия» занимают причины личного характера: 15% опрошенных честно признались, что общественно-политическая деятельность им не интересна, 12% сосредоточены исключительно на своих проблемах, отсутствие цели стать профессиональным политиком или общественным деятелем, а также возможности и времени этим заниматься отметили по 11% опрошенных. Следует отметить, что относительно мало оказалось тех, кто апеллирует к неэффективности существующих политических и общественных организаций как главному фактору, сдерживающему гражданский активизм [11].

Таким образом, мы наблюдаем кризис гражданственности и недооценку населением потенциала общественно-политического участия. Соглашаясь с З. Бауманом, отметим, что существующий в массовом сознании когнитивный диссонанс в отношении гражданской активности «смягчается мыслями, что не стоит оплакивать кончину коллективных действий, поскольку такие действия всегда были и будут в лучшем случае бесполезными» [13].

Низкая гражданская активность усугубляется проблемой «некомпетентного участия», наличие которой обусловлено низкой правовой грамотностью, отсутствием электоральной культуры населения. Даже равнодушные граждане и активисты, включаясь в процесс взаимодействия с властными институтами, зачастую демонстрируют незнание законодательства, судебных процедур, порядка проведения коллективных либо массовых мероприятий (например, общественных слушаний), не понимают сферу компетенции тех или иных органов власти и должностных лиц. И безусловно, пока что обеим сторонам государственно-общественного диалога не хватает навыков, составляющих коммуникативную компетентность: общения, убеждения, разрешения конфликтов, обмена информацией, умения встать на позицию контрагента.

Литература

1. Белехова Г.В., Морев М.В. Влияние уровня жизни на отношение к социальной реальности в региональном сообществе // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2016. № 2. С. 120-137.
2. Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса. Новый диалог человека с природой. М.: Прогресс, 1986. 432 с.
3. Доброчеев О.В. Русский хаос - тот же немецкий порядок, но только для очень большой страны // Философия хозяйства. 2009. № 6 (66). С. 52-63.
4. Бабинцев В.П. Власть и общество в «провинциальном» регионе: специфика взаимодействия // Власть. 2017. № 3. С. 34-41.
5. Полянский Д.В. Разрыв коммуникации в современном социуме // Коммуникация как предмет междисциплинарных исследований: сборник научных трудов: в 2 частях. Под редакцией С.С. Ваулиной. 2012. С. 106-110.
6. Расходчиков А.Н. Информационно-коммуникационное взаимодействие власти и общества: в поиске эффективных технологий // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2017. № 2. С. 263-273.
7. Зайцев А.В. Институциональный дизайн публичной политики и институционализация диалога государства и гражданского общества. URL: <http://politika.snauka.ru/2014/07/1768>.
8. Левада-центр. URL: <http://www.levada.ru/2016/10/13/institutsionalnoe-doverie-2/>

9. Левада-центр. URL: <https://www.levada.ru/2016/12/12/grazhdane-potepleli-k-vlasti/>
10. Отчет по проекту «Ресурс добровольческого движения авангардных групп для российской модернизации». URL: http://soc.fom.ru/uploads/files/dobrovolchestvo/Otchet_dobrovolchestvo.pdf
11. Социологическое исследование «Гражданский активизм: новые субъекты общественно-политического действия» проведено Институтом социологии РАН в марте 2014 г. Методическая основа - массовый опрос населения РФ. Объем выборочной совокупности исследования составил 1600 респондентов и репрезентирует взрослое (от 18 лет и старше) население РФ по параметрам пола, возраста, образования и типа населенного пункта проживания.
12. Неполитическая нация. Левада-центр. URL: <https://www.levada.ru/2017/04/13/nepoliticheskaya-natsiya/>
13. Бауман З. Индивидуализированное общество. М., 2002.